

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. - ORAL  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

<b>PROCESO</b>	<b>11001 33 35 029 202300010700</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP</b>
<b>DEMANDADA</b>	<b>CECILIA GAMBOA CHACÓN</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>LESIVIDAD NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

**OBJETO**

De conformidad con lo establecido en los artículos 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, procede el Despacho a resolver la solicitud de decreto de **MEDIDA CAUTELAR** que fuera presentada por la parte demandante dentro del proceso de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**La demanda**

La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP promueve demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la señora CECILIA GAMBOA CHACÓN, identificada con cédula de ciudadanía 51.743.581, persiguiendo que se acceda a las siguientes PRETENSIONES:

"PRIMERA: DECLARAR la nulidad parcial del acto administrativo proferido por la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL, a través de la RESOLUCIÓN No. UGM 051378 del 4 de julio de 2012, mediante la cual se reconoció y ordenó el pago de una pensión vitalicia de vejez a favor de la señora CECILIA GAMBOA CHACÓN, efectuando la liquidación con el 75% sobre un IBL del promedio de lo devengado en el último año de servicios, por las razones que se procederán a explicar dentro de la presente demanda.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se ORDENE a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, proceder con el recálculo y pago de la pensión de vejez reconocida a CECILIA GAMBOA CHACÓN de conformidad con las reglas aplicables al caso, esto es, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, tomando los factores salariales enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

TERCERA: Que como consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se ORDENE a la demandada, la DEVOLUCIÓN de todos y cada uno de los dineros que llegare a recibir por concepto de pensión de vejez liquidada con el 75% sobre un IBL del promedio de lo devengado en el último año de servicios, reconocida mediante la RESOLUCIÓN No. UGM 051378 del 4 de julio de 2012.

CUARTA: Que las anteriores sumas reconocidas a favor de la entidad demandante se paguen de manera indexada de conformidad a lo establecido en el artículo 187 del C.P.A.C.A. (...)"

Lo anterior, con fundamento en los siguientes HECHOS:

"1. La señora CECILIA GAMBOA CHACÓN, nació el 21 de agosto de 1964, según registro civil de nacimiento.

2. Prestos los siguientes servicios:

a. Ministerio de Justicia: Del 16 de marzo de 1987 al 29 de diciembre de 1992, según certificado CETIL No. 202001800215546000710134 del 23 de enero de 2020.

b. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC: Del 1 de enero de 1993 activa hasta el 29 de diciembre de 2021, según certificado CETIL No. 202202800215546000990049 del 16 de febrero de 2022.

3. El último cargo desempeñado por la causante fue el de oficial en el INPEC, en la ciudad de Bogotá.

4. La causante adquirió el estatus jurídico el 15 de marzo de 2007 al cumplimiento de los 20 años de servicio.

5. Con Resolución No. UGM No. 25989 del 13 de enero de 2012, Cajanal, negó el reconocimiento de una pensión de vejez a la señora CECILIA GAMBOA CHACÓN.

6. Cajanal por medio de Resolución No. UGM 051378 del 4 de julio de 2012, resuelve un recurso de reposición revocando la Resolución No. UGM No. 25989 del 13 de enero de 2012, y ordenando reconocer el pago de una pensión de vejez en cuantía de \$1.527.071, teniendo en cuenta el 75 % de los factores devengados durante el último año de servicio, efectiva a partir del 1 de octubre de 2011, pero con efectos fiscales una vez demuestre el retiro definitivo del servicio.

7. Por medio de Resolución RDP 16003 del 22 de junio de 2022, UGPP niega la solicitud de reliquidación de la pensión de vejez reconocida a la señora CECILIA GAMBOA CHACÓN, por considerar que no reúne los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para ser beneficiaria del régimen de transición.

8. Mediante Resolución No. RDP 18707 del 25 de julio de 2022, la UGPP resolvió un recurso de reposición en contra de la Resolución No. RDP 16003 del 22 de junio de 2022, confirmándola en todas y cada una de sus partes.

9. Mediante Resolución No. RDP 22626 del 31 de agosto de 2022, la UGPP resuelve un recurso de apelación confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. RDP 16003 del 22 de junio de 2022, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión de vejez de la señora CECILIA GAMBOA CHACÓN, teniendo en cuenta que a la causante le fue reconocida la pensión de vejez por medio de la Resolución No. UGM 51378 del 4 de julio de 2012, con la aplicación del régimen de transición, con el promedio de los factores devengados en el último año de servicio, régimen del cual no era beneficiaria la causante.

10. La reliquidación efectuada mediante la RESOLUCIÓN No. UGM 051378 del 4 de julio de 2012 proferida por CAJANAL es contraria a derecho y se solicita su nulidad por cuanto se efectuó la liquidación con el 75% sobre un IBL del promedio de lo devengado en el último año de servicios".

#### **De la solicitud de decreto de medida cautelar**

Así mismo, la entidad demandante solicita que el decreto de la medida cautelar en los siguientes términos:

“Que se suspendan provisionalmente los efectos de la Resolución No. UGM 051378 del 4 de julio de 2012 proferida por CAJANAL mediante la cual se RECONOCIÓ la pensión de vejez a favor de CECILIA GAMBOA CHACÓN, con IBL del 75% del promedio de los factores salariales devengados en el último año de servicios, en cuantía de \$1.527.071 efectiva a partir del 1 de octubre de 2011, pero con efectos fiscales una vez demuestre el retiro definitivo del servicio”.

La anterior solicitud se fundamenta señalando que en el presente caso es clara la violación a normas de carácter imperativo en el reconocimiento pensional, por lo que de conformidad con el artículo 231 del C.P.A.C.A. la suspensión provisional de los efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, violación que ya fue expresada y sustentada en el numeral IV de la presente.

#### **Del traslado de la solicitud de decreto de medida cautelar**

De conformidad con lo establecido en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, de la solicitud de decreto de medida cautelar se corrió traslado a la demandada, señora **CECILIA GAMBOA CHACÓN** (02CorreTrasladoMedidaCautelar.pdf); habiendo efectuado pronunciamiento, exponiendo los argumentos que a continuación se describen. (03ContestacionMedidaCautelar.pdf)

Comienza el apoderado de la demandada por referirse a una **CUESTIÓN PREVIA**; consistente en precisar que su representada “**AÚN SE ENCUENTRA ACTIVA EN EL SERVICIO QUE LE PRESTA AL ESTADO EN EL INPEC**”, tal como lo certifica la Directora de dicho establecimiento de reclusión en la certificación que anexa.

En razón de lo anterior, aduce que la entidad demandante no es leal y cierta ante el Despacho, dado que manifiesta con la estimación de la cuantía que su prohijada le adeuda la suma de “DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES CIENTO DOCE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS MONEDA CORRIENTE (\$275.112.633,00)”, cuando aún la señora se encuentra laborando y activa en la reclusión de mujeres de Bogotá del INPEC; vale decir, no se ha retirado del servicio activo, frente a lo cual indica que es por esa razón que la entidad demandante **no allegó** al Despacho los siguientes documentos:

- El acto administrativo de retiro del servicio expedido por el INPEC.
- El desprendible de pago del FOPEP o UGPP en donde se demuestre razonadamente la presunta deuda inexistente.

A continuación, se refiere a las consecuencias de mentir con la demanda, según jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia.

Seguidamente, reiterando planteamientos expuestos en la contestación de la demanda, aunados a apartes de jurisprudencia que respaldan su dicho, se opone al decreto de la medida cautelar solicitada por la entidad demandante.

## **CONSIDERACIONES**

La Ley 1437 de 2011 en sus artículos 229, 230 y 231 regula los temas de **procedencia, contenido, alcance y requisitos** de las medidas cautelares; aspectos que fueron estudiados por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B en providencia del 14 de febrero de 2019, Radicación número: 25000-23-42-000-2017-05165-01(4086-18), Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez; al momento de resolver un recurso de

apelación en contra del auto que decretó una medida cautelar de suspensión provisional; exponiendo lo siguiente:

“De las normas antes analizadas <sup>[23]</sup>, los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: **(i)** requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal, **(ii)** requisitos de procedencia generales o comunes de índole material, y **(iii)** requisitos específicos de procedencia.<sup>[24]</sup> Veamos:

**Requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal,** <sup>[25]</sup> La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>[26]</sup> de índole formal,<sup>[27]</sup> son: **(1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo;<sup>[28]</sup> **(2)** debe existir solicitud de parte<sup>[29]</sup> debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.

**Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material,**<sup>[31]</sup> La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,<sup>[32]</sup> de índole material,<sup>[33]</sup> son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia;<sup>[34]</sup> y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso»,

desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «thema decidendi» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,<sup>[36]</sup> el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,<sup>[37]</sup> la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En se sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que, al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de



justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

**Requisitos de procedencia específicos, de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo.** La Sala los denomina «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011.<sup>[38]</sup> Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado –medida cautelar negativa–, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda<sup>[39]</sup> así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud;<sup>[40]</sup> y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.

Subrayado fuera de texto.

---

[23] Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

[24] Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.

[25] En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

[26] En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

[27] En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

[28] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[29] De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las "medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

[30] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[31] En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

[32] En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

[33] En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

[34] Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

[35] Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

[36] Artículo 228 de la Constitución Política de 1991. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

[37] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[38] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[39] Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.

[40] Artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011.

---

Teniendo en cuenta lo anterior y, retomando los argumentos esgrimidos por la parte actora para solicitar el decreto de la medida cautelar, es del caso señalar que los mismos no conducen al Despacho a considerar acceder a tal solicitud, pues para llegar a esa certeza se requiere, no solo de la mera confrontación normativa con el acto administrativo demandado, sino de la realización de un análisis interpretativo y probatorio que no es posible adelantar en esta instancia del proceso.

En efecto, esta sede judicial no evidencia de manera clara, directa, flagrante y diáfana la infracción invocada al momento de solicitar el decreto de la medida de suspensión provisional.

Adicionalmente, se considera que, de accederse al decreto de la medida cautelar, podría verse afectado el pago de la pensión de vejez a su titular; lo cual, la mayoría de las veces implica la afectación de los únicos ingresos del interesado y, por lo tanto, en muchos de los casos, ello también deriva en la afectación de sus derechos fundamentales. Por consiguiente, al no existir certeza de que con el decreto de la medida cautelar no se estén lesionado, en voces de la alta corporación "las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares"; no se considera procedente su decreto.

Del mismo modo y, acorde con el marco legal y jurisprudencial antes descrito, es del caso destacar que el llamado para el operador judicial es hacer un análisis preciso y juicioso para cada caso en particular en atención a los derechos que se

encuentran vinculados al debate, por lo que, si bien la parte actora aportó material probatorio para sustentar su solicitud, para esta sede judicial, los mismos no son suficientes para considerar la existencia de la aludida violación manifiesta o flagrante de las normas invocadas, por consiguiente, corresponderá que, en la sentencia que en derecho se profiera, previo el agotamiento de las etapas correspondientes, determinar si el acto administrativo demandado está o no viciado de nulidad.

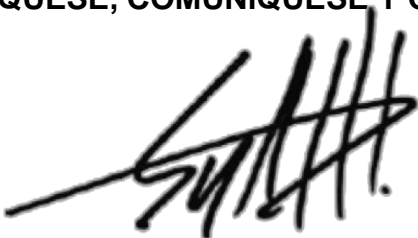
En mérito de lo expuesto el Despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** el decreto de la medida cautelar solicitada por la entidad demandante, consistente en suspender provisionalmente el acto administrativo demandado.

**SEGUNDO:** En los términos del poder allegado al plenario, se le **RECONOCE** personería adjetiva al abogado **ELMER JAIRO CARO HERNÁNDEZ**, identificado con cédula de ciudadanía **78.024.195** y portador de la tarjeta profesional **187.143 del C.S.J.**, para que actúe como apoderado de la demandada, señora **CECILIA GAMBOA CHACÓN**.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ENRIQUE ARCOS ALVEAR**  
**JUEZ**

PARTES	CORREOS ELECTRÓNICOS
DEMANDANTE:	<a href="mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co">notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co</a> <a href="mailto:cfmunoz@ugpp.gov.co">cfmunoz@ugpp.gov.co</a> <a href="mailto:legalagnotificaciones@gmail.com">legalagnotificaciones@gmail.com</a>
DEMANDADA:	<a href="mailto:elmerjaime1970@hotmail.es">elmerjaime1970@hotmail.es</a> <a href="mailto:Ceciliagamboachacon@gmail.com">Ceciliagamboachacon@gmail.com</a> <a href="mailto:Cecilia.gamboa@inpec.gov.co">Cecilia.gamboa@inpec.gov.co</a>
MINISTERIO PÚBLICO: PROCURADOR 191 JUDICIAL PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	<a href="mailto:Procjudadm191@procuraduria.gov.co">Procjudadm191@procuraduria.gov.co</a>